

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan prasyarat penting dalam negara demokrasi. Dalam kajian ilmu politik, sistem Pemilihan Umum diartikan sebagai suatu kumpulan metode atau suatu pendekatan dengan mekanisme prosedural bagi warga masyarakat dalam menggunakan hak pilih mereka. Sistem Pemilu pun dari waktu ke waktu sesuai tuntutan zaman terus mengalami perubahan sehingga hampir bisa dikatakan, sistem Pemilu Indonesia tidak tuntas karena setiap kali pergantian rezim selalu diubah undang-undang dan peraturan berdasarkan kebutuhan zaman.<sup>1</sup>

Pada penyelenggaraan Pemilu pada tahun 2004 terdapat 3.153 kasus pelanggaran Pemilu legislatif dan 274 dalam kasus Pemilu presiden<sup>2</sup>. Meskipun banyak dalam kasus-kasus dalam pelanggaran Pemilu maupun pelanggaran kode etik penyelenggaraan Pemilu, KPU tidak responsif menindak lanjuti dan hanya mengandalkan hasil keputusan pengadilan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dimungkinkan untuk membentuk dewan kehormatan KPU atau KPUD, namun sampai pada akhir Pemilu legislatif dan Pemilu presiden, pembentukan dewan kehormatan tersebut tidak pernah terealisasi. Pengawas Pemilu tahun 2004 telah melaksanakan tugasnya dengan baik, namun dari KPU

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta, 2013, hal.1

<sup>2</sup> Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, *Pelanggaran Pemilu 2009 dan Tata Cara Penyelesaiannya*, Jakarta, 2008, hal. 4.

yang tidak maksimal menuntaskan kasus-kasus yang telah direkomendasikan oleh Pengawas Pemilu.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pemilu mengamanatkan untuk membentuk suatu lembaga yang baru, yaitu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (selanjutnya disingkat dengan DKPP). DKPP adalah tugas yang menangani pelanggaran kode etik penyelenggaraan Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. DKPP memiliki tugas dan wewenang untuk menegakkan dan menjaga kemandirian, integritas dan kredibilitas penyelenggaraan Pemilu secara lebih spesifik, DKPP dibentuk untuk memeriksa, mengadili dan memutus pengaduan atau laporan dugaan mengenai pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU, anggota Bawaslu dan jajaran bawahannya.

Lembaga kode etik ini keberadaannya sudah ada semenjak diterapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yaitu Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU). Keberadaan DK KPU saat itu bersifat *ad hoc* dan diberi kewenangan hanya mengawasi perilaku anggota KPU yang menyimpang dari aturan sistem penyelenggaraan Pemilu.<sup>3</sup>

Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 ternyata membawa konsekuensi logis yang cukup berarti, dimana status DK KPU dinaikkan menjadi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Perubahan fundamental ini terlihat jelas dari semula *ad hoc* jadi permanen, dan tidak lagi bergantung kepada pleno KPU, bahkan DKPP menurut amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun

---

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.* hal.31

2011 tidak saja memanggil dan memeriksa anggota KPU, tetapi juga anggota Bawaslu yang secara institusi sebagai penyelenggara Pemilu di masing-masing tingkatan<sup>4</sup>.

Semenjak DKPP ini didirikan, lembaga ini sangat produktif menangani perkara pengaduan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara Pemilu. Sampai dengan bulan November 2012, DKPP telah menangani perkara pelanggaran kode etik penyelenggaraan Pemilu sejumlah 53 perkara. Namun mengingat dalam penanganan perkara lazimnya didasarkan kepada pihak yang diadukan, maka dari 53 jumlah perkara, 49 perkara diantaranya adalah berdasarkan pihak yang diadukan.<sup>5</sup>

Kehadiran DKPP sebagai lembaga yang berwibawa dan menjadi pilak demokrasi sangat diperlukan, DKPP tidak hanya diharapkan untuk mampu menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu, tetapi juga dapat menjaga independensi jajaran KPU dan Bawaslu dari pusat hingga daerah. Selain itu keberadaan DKPP diharapkan dapat memberikan kepastian dan jaminan bagi pemilu yang bebas, jujur dan adil serta demokratis. Namun ada tanggapan DKPP terlalu “ringan tangan”<sup>6</sup> menyidang dan mengadili setiap pengaduan atas pelanggaran penyelenggaraan pemilu yang diduga dilakukan oleh para petugas penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu). Contohnya Putusan DKPP Nomor 25-26/DKPP-PKE-/2012<sup>7</sup> telah melampaui kewenangan yang telah diberikan oleh

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hal.32

<sup>5</sup> *Ibid*, hal.37

<sup>6</sup> <http://cetak.kompas.com/read/2012/12/05/02151857/kisruh.penyelenggara.pemilu>, diunduh tanggal 15 September 2014

<sup>7</sup> <http://dkpp.central.net.id/>, Putusan DKPP Nomor 23 - 25/DKPP-PKE-I/2012, diunduh tanggal 15 September 2014

undang-undang, dengan memutus suatu hal yang diluar dari pelanggaran kode etik penyelenggaraan Pemilu dan sudah menyentuh ranah teknis penyelenggaraan tahapan Pemilu yang menjadi kewenangan KPU. Keputusan DKPP tersebut memerintah KPU untuk melakukan verifikasi factual terhadap 18 parpol yang sebelumnya dinyatakan tidak lolos verifikasi administrasi.

Dalam pelaksanaannya tugas DKPP sebagai salah satu organ Penyelenggara Pemilu, tugas dan wewenang utamanya cukup jelas dan terbatas yakni menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu dan memberikan sanksi atas terjadinya pelanggaran kode etik. Fokus utama DKPP adalah pelanggaran kode etik, bukan pelanggaran administrasi, bukan juga perbuatan hukum perdata dan juga tidak termasuk pelanggaran hukum pidana. Sehingga kewenangan DKPP adalah pengujian terhadap kode etik, bukan norma perundang-undangan atau perbuatan hukum privat atau badan hukum perdata<sup>8</sup>.

Putusan DKPP tersebut di atas berpotensi menimbulkan ketidakpastian proses penyelenggaraan Pemilu dan membuat tumpang tindihnya kewenangan antar Lembaga Penyelenggara Pemilu<sup>9</sup>. Dalam kasus Jawa Timur misalnya, atas dasar putusan DKPP yang memerintahkan agar mengakomodir pasangan Pengadu (Khofifah Indar Parawansa) maka sebagai teradu, KPU Jawa Timur atas supervisi KPU Pusat mengakomodir pasangan Khofifah tersebut sebagai pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur yang sebelumnya dinyatakan tidak lolos sebagai peserta Pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur

---

<sup>8</sup> Irvan Mawardi, *Dinamika Sengketa Hukum Administrasi di Pemilukada*, Yogyakarta, Rangkang Education, 2014, hal.270

<sup>9</sup> *Ibid*, hal.280



2013. Atas putusan KPU pasca putusan DKPP tersebut, pasangan Khofifah resmi sebagai pasangan calon. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 maupun Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2013 tidak ada satu pun pasal yang mengatur bahwa putusan DKPP memiliki implikasi hukum terhadap tindakan administratif yang mesti dilakukan oleh KPU<sup>10</sup>.

Dari putusan DKPP yang melebihi kewenangan tersebut, menjadi hal yang sangat menarik untuk dibahas lebih lanjut. Bagaimana kekuatan dan pelaksanaan (eksekusi) Putusan DKPP sebagai lembaga kode etik dalam memutus perkara pelanggaran kode etik penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan oleh lembaga penyelenggara Pemilu. Hal ini menjadi penting karena DKPP merupakan lembaga kode etik bukan lembaga penegak hukum.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah sifat final dan mengikat putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Menurut putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU.D-XI/2013?
2. Bagaimanakah implikasi putusan yang dikeluarkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam perkara pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu di Indonesia?

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hal.276

3. Bagaimanakah upaya hukum lainnya bagi pihak yang merasa dirugikan dengan putusan yang dikeluarkan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana sifat final dan mengikat putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu menurut putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU.d-XI/2013
2. Untuk mengetahui bagaimana implementasi putusan yang dikeluarkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam perkara pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Lembaga Penyelenggara Pemilu di Indonesia.
3. Untuk mengetahui bagaimana upaya hukum lainnya yang dilakukan oleh pihak yang merasa dirugikan terhadap putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara Teoritis
  - a. Untuk memberikan sumbangsi pemikiran dalam bidang Ilmu Hukum terkhusus pada bidang Hukum Tata Negara mengenai Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

- b. Dapat digunakan bagi mereka yang berminat untuk melanjutkan penelitian ini dengan menggunakan ilmu pengetahuan dan teori-teori yang terdapat didalamnya.
  - c. Penelitian ini yang dapat dijadikan literature dalam memperluas pengetahuan hukum masyarakat.
2. Secara Praktis
- a. Dapat memberikan informasi pada Komisi II DPR RI sebagai alat untuk mempertegas peraturan perundang-undangan mengenai kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.
  - b. Diharapkan dapat memberikan masukan kepada Presiden, KPU dan Bawaslu beserta jajarannya mengenai putusan yang dikeluarkan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.
  - c. Sebagai masukan terhadap Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam mengambil kebijakan dalam melakukan tindakan mengenai pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.

## **E. Metode Penelitian**

Penulis melakukan penelitian dengan tipe penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka<sup>11</sup>, yang menekankan pada materi hukum yaitu Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dan literatur yang mengenai pokok masalah yang dibahas. Agar tujuan penelitian ini dapat tercapai sebagaimana yang telah direncanakan,

---

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal.13-14

maka untuk itu diperlukan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan penelitian ini, yakni :

#### 1. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini, Penulis akan menggunakan 3 macam pendekatan yaitu Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*) dan Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)<sup>12</sup>.

##### a. Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*)

Penelitian normatif tentu harus menggunakan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral dalam suatu penelitian. Penelitian ini akan melihat peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penerapan dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan DKPP<sup>13</sup>.

##### b. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

Pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*) juga akan dipergunakan dalam penelitian ini. Penelitian ini akan melihat konsep-konsep yang ada dan berkembang di berbagai negara di dunia<sup>14</sup>.

##### c. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan sejarah memungkinkan peneliti untuk memahami tentang putusan DKPP dan putusannya secara lebih mendalam terutama

---

<sup>12</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, hal.133

<sup>13</sup> *Ibid*, hal.136

<sup>14</sup> *Ibid*, hal.177



mengenai implikasi putusan DKPP, baik dalam pemahaman atau penerapan maupun ketentuan hukum tertentu. Tata hukum yang berlaku sekarang mengandung anasir-anasir dari tata hukum yang silam dan membentuk tunas-tunas tentang tata hukum pada masa yang akan datang<sup>15</sup>.

Pada penelitian ini Penulis akan menelusuri putusan DKPP dalam penegakan kode etik penyelenggara Pemilu.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti.<sup>16</sup>

## 3. Jenis dan sumber data

Dalam penelitian ini jenis data yang digunakan adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung. Data didapatkan dengan menggunakan bahan hukum yang berkaitan.

Data yang diperoleh dari bahan hukum yaitu, terdiri dari:<sup>17</sup>

### a. Bahan Hukum Primer:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hal.166

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hal. 32.

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.cit*, hal. 13.

- 4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 5) Peraturan Bersama KPU, Bawaslu, dan DKPP Nomor 1 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, dan Nomor 13 tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu.
- 6) Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

b. Bahan Hukum Sekunder:

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, terdiri dari buku-buku, literature-literatur, doktrin, yurisprudensi, dan azas-azas hukum yang berkaitan dengan judul skripsi tersebut di atas.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, terdiri dari:

- 1) Kamus Umum Bahasa Indonesia;
- 2) Kamus Hukum;
- 3) Hasil karya dari kalangan hukum;
- 4) Majalah, koran, media cetak dan elektronik.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kepustakaan atau studi dokumentasi, yaitu dengan cara mencari dan menghimpun data<sup>18</sup>, mengklasifikasikan data yang relevan..

#### 5. Pengolahan dan Analisis Data

##### a. Pengolahan Data

- 1) *Editing*, yaitu pengeditan keseluruhan data yang telah diperoleh dan kemudian disaring menjadi satu kumpulan data yang sesuai dengan rumusan masalah yang sedang diteliti dan dapat dijadikan acuan akurat dalam penarikan kesimpulan nantinya<sup>19</sup>.
- 2) *Coding*, yaitu proses pemberian tanda atau kode-kode tertentu pada data yang telah didapat menurut kriteria yang telah ditentukan untuk mempermudah analisis data yang telah di tentukan<sup>20</sup>.

##### b. Analisis Data

Setelah semua data terkumpul dilakukan analisis secara kualitatif. Analisis dilakukan terhadap pelaksanaan kewenangan DKPP berkaitan dengan kode etik Penyelenggara Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat (22) dan Pasal 112 Ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Alat yang digunakan untuk menganalisis adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013 dan Putusan Nomor 115/PHPU.D-XII/2013 dan berbagai literature hukum. Baik dalam bentuk buku-buku, media cetak, serta media

---

<sup>18</sup> Moh. Nasir. *Metodologi Penelitian*. Jakarta. Ghalia Indonesia. 1985. hal. 53.

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, *Op.cit*, hal. 32.

<sup>20</sup> *Ibid*, hal.42.

sosial. Pendapat ahli dalam berbagai literatur dan media digunakan juga sebagai alat untuk mempertajam analisis. Selanjutnya, hasil analisis ini dituangkan secara deskriptif dalam bentuk kalimat berupa skripsi.



